

ブラジルの貧困と連邦政府による社会政策 セクター別から包括的な貧困削減政策へ (特集 ラテンアメリカの貧困と社会政策)

著者	近田 亮平
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	ラテンアメリカレポート
巻	21
号	2
ページ	12-21
発行年	2004-11-19
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00006100

ブラジルの貧困と 連邦政府による社会政策

セクター別から包括的な貧困削減政策へ

近田 亮平

はじめに

ブラジルでは2003年に社会政策を重視するルーラ労働者党政権が誕生し、貧困削減を目的に「飢餓ゼロ・プログラム」(Programa Fome Zero)という社会政策がブラジル全土で大々的に実施された。この政策は、ルーラ大統領個人の個性や左派政党である労働者党が初めて政権の座に就いたというインパクトの強さから、新たなブラジルを象徴する政策としてブラジル国内外において大きな注目を集めた。しかし、ルーラ政権の社会政策は、過去の社会政策とは継続性のない異なる試みとして行なわれているのであろうか。

本稿は、近年のブラジルの連邦政府による社会政策がどのように変化してきたのかをたどり、その方向性と今後の課題について考察を行なうことを目的とする。具体的には、カルドーゾ前政権(1995～2002年)のもとで実施されていたセクター別の社会政策が、貧困削減を掲げるルーラ政権の登場によってより包括的なものに変化してきた流れをとらえることを試みる。

セクター別の社会政策として、カルドーゾ前政権が重点的に取り組んだ教育政策を取り上げるため、はじめに教育問題を通してブラジルの貧困を概観する。次に、前政権による教育セクターの社会政策「全国奨学金プログラム」(Programa

Nacional do Bolsa Escola)についてまとめた後、ルーラ政権のより包括的な社会政策「飢餓ゼロ・プログラム」と「家族支援プログラム」(Programa Bolsa Família)の概要をまとめる。そして、ブラジルの連邦政府による社会政策の変化について論じ、本稿の最後において、ルーラ政権の社会政策の今後の課題について筆者の考えを述べる。

1 教育問題から見るブラジルの貧困⁽¹⁾

現在のブラジルの教育普及に関しては、初等教育をはじめとした学校教育における就学継続の困難さが問題となっている(ブラジルの学校教育制度に関しては表1参照)。初等課程における就学率は100%に近い水準まで改善したものの、進級試験に合格することが困難であるため留年率が高くなっている。特にこの傾向は初等課程低学年において顕著であり、進級の難しさが学校教育の早い時期から教育コストのかかる非標準年齢就学者を多く生み出すこととなり、最終的に多くの中途退学者を生む原因となっている。そして、初等課程での就学継続の難しさは中等課程への進学にも悪影響を及ぼしており、中等課程における就学の拡大の障害となっている。この原因として、就学者の家庭の経済的な問題がまずあげられるが、この他にも初等課程の教員の最終学歴の低さや学校当たりの就学者数の多さに起因する教育の質的問題や、

表1 ブラジルの学校教育制度

	教育段階	適正年齢	期 間	備 考
基礎教育	保 育 園 (Creche)	0 ~ 3 歳	4 年間	
	幼 稚 園 (Pré-escola)	4 ~ 6 歳	3 年間	
	初等課程 (Ensino Fundamental)	7 ~ 14 歳	8 年間	義務教育
	中等課程 (Ensino Médio)	15 ~ 17 歳	3 年間	
高等教育	講座, 学科 (Cursos)	短期の技術専門コース(平均2年)や, 学士号取得を目的とした長期のもの(平均4~6年)がある。		
	大 学 (Graduação)	中等課程修了者を対象に学士号取得を目的としたプログラム。		
	大学院 (Pós-graduação)	学士号取得者を対象に修士号および博士号, 専門技術取得を目的としたプログラム。		
	教養・ビジネス講座 (Extensão)	教育機関が提示した条件を満たした者が在籍可能な課程。		

(出所) 国立教育研究所 (INEP) (<http://www.inep.gov.br/estatisticas/perfil/> 2002年10月28日)のPerfil da Educação Brasileira をもとに筆者作成。

幼稚園の不足などにより初等課程入学前の児童が学校での就学に対して準備不足であることが考えられる。

また、公立と私立の学校間の格差が大きいことも問題としてあげられる。特に、公立初等課程の教員で高等教育を修了したものの割合は私立のそれと比べ低く、公立の初等課程における教育の質的改善が急務となっている。私立学校は質的に高い教育レベルを有するものの、その数は初等課程では公立学校の1割強、中等課程では3割強であることに加え、入学金や授業料が高額なため、私立学校で教育を受けられる児童は限られている。そして皮肉なことに、質的な教育レベルが高く授業料などが無料の公立高等教育を受けるためには、初等と中等課程における私立学校での学習が必要になるというねじれ現象が存在している。今後のブラジルの教育普及において、この公立と私立の学校間格差の是正は急を要する問題の一つといえる。

さらに、これらの問題をはじめ、識字率、就学率、学校および教員の数とその質などに関する地域間格差が大きいことを指摘できる。さまざまな

社会経済指標からブラジルの貧困地域と呼ばれている北部や北東部では、教育普及の遅れと教育の質的問題が深刻であり、特に、就学適齢人口の多い北東部の状況がより劣位だといえる。同地域に住む人々は、貧困であるがゆえに、無料だが一般的に教育の質が高くない公立学校でしか就学機会がなく、このことが就学の継続とより高い教育課程への進学を困難なものにさせ、結果的に彼らを貧困の悪循環にとどまらせているといえる。一方で、ブラジルの先進地域といわれる南東部や南部の教育レベルは、質量ともに他の地域よりも勝っている。

そして、これら教育普及の問題は、産業や所得、保健医療などの社会サービスといった社会経済的地域間格差に代表される貧困の問題と深く結びついている(表2)。つまり、ブラジルの教育普及の現状把握を通して、同国の貧困状況の一側面をとらえることができるといえよう。したがって、貧困と関連の深い教育問題の改善を実現するためには、問題を教育という分野だけでなく、貧困削減というより包括的な枠組みのなかでとらえた上で有効な方策を講じる必要があるといえる。

表2 教育と貧困の地域間格差¹⁾

(%)

	ブラジル全国	北 部	北東部	中西部	南東部	南 部
就学適齢(4～17歳)人口(人)*	47,948,405	4,422,473	15,116,553	3,304,553	18,492,393	6,612,433
初等課程進級率*	74.8	66.7	65.9	72.6	84.9	79.9
中等課程粗就学率*	76.6	61.5	56.7	79.0	93.4	82.6
公立初等課程非標準年齢就学者比率*	40.8	55.0	59.7	39.2	25.2	22.2
私立初等課程非標準年齢就学者比率*	7.4	9.4	12.3	6.4	5.5	3.0
機能的非識字率 ²⁾³⁾	26.0	24.7	40.8	23.8	19.6	19.7
青少年(10～17歳)非就労率 ²⁾	75.6	78.0	69.5	75.4	81.6	72.1
総所得割合 ²⁾	100.0	4.6	14.8	8.7	54.6	17.4
平均所得格差(倍 ³⁾): 富裕層10% / 貧困層40%	18.0	15.8	18.8	18.9	15.7	14.0
平均寿命(歳) ⁴⁾	71.0	69.0	66.4	69.9	70.0	71.5
1歳未満乳児死亡率	27.8	27.7	41.4	20.4	20.2	17.9
都市部適正衛生設備普及率 ⁵⁾	63.5	11.0	38.7	39.3	85.4	59.6

(注) 1) 就学適齢人口、中等課程粗就学率は2000年。初等課程進級率は2001年。それ以外は2002年。

2) ブラジルはトカンチンス州以外の北部の農村人口分を除く。北部は農村人口分を除く。

3) 機能的非識字率とは、簡単な文章の読み書きはできるが、日常生活に必要な識字能力がなく、職業上および個人の生活向上において支障をきたす者の比率を意味する。

4) ブラジルは確定値。各地域は暫定値。

5) 上下水道およびゴミ収集設備の有無。不明者を含む。

(出所) ブラジル地理統計院(IBGE)(<http://www.ibge.gov.br/> - - 2004年7月20日)の Síntese de Indicadores Sociais 2003, および * に関しては, INEP(<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/> - - 2004年3月2日)の EDUDATABRASILをもとに筆者作成。

2

セクター別から

包括的な貧困削減政策へ

1. 全国奨学金プログラム(Programa Nacional do Bolsa Escola)(²⁾) 貧困層向け教育政策
貧困と教育普及の遅れが密接に関連しているブラジルにおいて、2001年にカルドーゾ政権によって貧困層向け教育政策「教育に関する最低所得保証プログラム」(Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação), 通称「全国奨学金プログラム」が実施された。同政策は、ルーラ政権のブアルケ(Cristovam Buarque)前教育大臣がブラジリア連邦区知事であった1995年に、同連邦区において全国で初めて実施し、その後、他の地方自治体でも実施されるようになった。同政策では、月額家計所得が1人当たり90レアル以下の家族を対象に、

1児童当たり毎月15レアル⁽³⁾が1家族3人まで支給され(1家族の上限受給額は45レアル), 対象年齢は6～15歳の初等課程在学児童とされた。したがって、全国奨学金プログラムは教育の供給側である制度やシステム自体の改善を試みたものではなく、連邦政府が貧困という基準から需要側の児童をもつ家族に対象を絞って支援を行なう政策だといえる。

全国で政策を実施した初年度の2001年には、全ムニシピオ(州の下行政単位)の約98%に当たる5470ムニシピオにおいて、約825万人の児童と約480万の家族に対して奨学金が支給された。2002年には、政策の評価や監理を通じて連邦政府とムニシピオ政府の脆弱な関係を改善することが、重点課題として取り上げられた。そして、プログラム対象児童の学校出席状況に基づいて奨学金を支

表3 全国奨学金プログラムの全国および地域別実施状況

地 域	2000 年人口センサス		プログラム受益者		受益者割合 (%)
	児童数*(人)	地域別割合(%)	児童数*(人)	地域別割合(%)	
ブラジル全国	33,966,695	100.0	8,289,930	100.0	24.4
北 部	3,139,822	9.2	811,448	9.8	25.8
北 東 部	10,749,833	31.6	4,070,657	49.1	37.9
中 西 部	2,334,559	6.9	455,272	5.5	19.5
南 東 部	13,056,095	38.4	2,068,190	24.9	15.8
南 部	4,686,386	13.8	884,363	10.7	18.9

(注)* 6～15歳の児童。

(出所)教育省の全国奨学金プログラムのホームページ(<http://www.mec.gov.br/secie/> - 2004年3月18日), および IBGE, *Censo demográfico 2000 : características da população e dos domicílios, resultados do universo*, Rio de Janeiro : IBGE, 2001 をもとに筆者作成。

給する「出席管理システム」(Controle de Frequência Escolar)が導入された。このシステムでは学校が児童の毎月の通学状況を3カ月に1度報告し、1カ月の出席率が85%に満たなかった場合は、その期間と同じ期間分の奨学金が中断される。そして、中断期間終了後、1カ月の出席率が再び85%以上に回復すれば奨学金が再開されることになる。

全国奨学金プログラムの2002年10月までの実施状況を、2000年の人口センサス⁽⁴⁾との比較でブラジル全土および地域別にまとめたのが表3である。ブラジルの6～15歳の全児童の25%弱が同政策の恩恵を受けたことになる。また、地域別にみると、主に貧困地域といわれる北東部の公立初等課程に通う児童を対象に行なわれている。このことから、同政策がブラジルの抱える教育問題の特徴をふまえた上で実施されたことがわかる。

2. 飢餓ゼロ・プログラム(Programa Fome Zero)⁽⁵⁾

貧困層向け食糧安全保障政策

教育分野の社会政策として全国奨学金プログラムを実施したカルドゾ政権の後、ブラジル初の左派政権であるルーラ労働者党政権が誕生した。同政権は貧困削減への取組みとして同政策を継続

するとともに、2003年、全国民の食糧安全保障を目指す「飢餓ゼロ・プログラム」を政権の看板政策として大々的に実施した。

飢餓ゼロ・プログラムは、ルーラ政権誕生前にルーラ大統領が代表の1人を務めている「市民権協会」(Instituto Cidadania)というNGOによって2001年10月16日の世界食糧デーに実施された「飢餓ゼロ・プロジェクト」というプログラムをもとにしている。市民権協会は、人々は質量ともに栄養ある食糧を日々摂取する権利があり、この「食糧に関する権利」(direito à alimentação)は基本的人権の一つだと主張している⁽⁶⁾。しかし、ブラジルでは2001年の憲法修正案で憲法第6条の社会権のなかに「食糧に関する権利」を追加する試みがなされたが、現在にいたるまでこの修正は実現していない。

また、ブラジルをはじめとする比較的開発の進んだ中進途上国では、教育や保健医療制度に関しては政府がある程度整備を行なっており、質的な問題があるとしても、貧困層も公的社会サービスにある程度アクセスすることができる⁽⁷⁾。しかし、食糧に関して政府は公的な食糧供給システム(sistema público de alimentação)を構築してこな

表4 飢餓ゼロ・プログラムの概要

食糧カード・プログラム (Programa Cartão Alimentação)	月額家計所得が1人当たり50レアル未満の家族に対し、食糧購入の所得補助50レアルを、6カ月間毎月支給(12カ月の延長が可能)。専用カードを主に家族のなかで責任ある立場の女性に対して配布。
青少年および成人向け識字教育 (Alfabetização de Jovens e Adultos)	食糧カード・プログラム対象者が非識字者の場合、識字教育の受講を義務づける。教育省の政策と連携して実施。
消費および栄養に関する教育 (Educação para o Consumo e Educação Alimentar)	食糧カード・プログラム対象者に対する食生活全般にわたる知識向上のための教育。
学校給食支援 (Merenda Escolar)	幼稚園、託児所、先住民学校の児童を対象に給食費を補助。託児所への補助はブラジル初。学校での食糧供給を支援し、貧困家庭児童の就学継続を可能とする環境整備を試みる。
家族農家からの食糧確保プログラム (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar)	地元の零細家族農家から農産物を直接または事前に購入し、彼らの収入確保と農業生産の向上を目指す。食糧カード配布により食料品の消費増加が期待されることから、同政策実施ムニシピオに優先的に実施。生産と消費双方からの援助により、農村部の持続可能な発展を試みる。
地方対策 (Ações Locais)	主に農村部において、州政府や農業関連公社が農地改革のための土地収用や土地所有権の正規化、および農業技術の普及活動を実施。
干ばつとの共存 (Convivência com a Seca)	農村部半乾燥地域における水確保のための井戸設置および水の配給。
特定グループ対策 (Ações para Grupos Específicos)	土地なし農民運動参加者、キロンボ(逃亡奴隷集落を起源とする村落)居住者、先住民への食糧の配給。
無料戸籍登録 (Registro Civil Gratuito)	遠隔農村部などにおける無料戸籍登録(ブラジルでは2002年の出生児の24.4%が戸籍登録(出生届)をしていない*)。
大衆レストラン (Restaurantes Populares)	主に都市部でのムニシピオ政府との連携により低価格で食事を提供。
コミュニティ・キッチン (Cozinhas Comunitárias)	主に都市部でのムニシピオ政府との連携による共同の炊事場。廉価な食糧供給。
食糧バンク (Bancos de Alimentos)	主に都市部において、賞味期限や梱包などの問題により販売されなかった食糧および寄付された食糧を収集し、貧困層に配給。
都市農業 (Agricultura Urbana)	中小規模の都市の零細農家に対する共同農園経営支援。副収入獲得に加え、農業技術や栄養など教育的支援を実施。
飢餓対策の相互扶助 (Mutirão contra a Fome)	他の省庁や政府系機関、企業や市民団体とパートナー(parceria)関係を締結。2003年末までに99の団体が寄付金を提供。1412の団体が飢餓ゼロ・プログラムのロゴマーク使用料を支払うことで参加。

(注) * IBGE(<http://www.ibge.gov.br/> - - 2003年12月20日)の *Estatísticas do registro civil 2002 : oitocentas mil crianças sem registro*, 17 de dezembro, 2003.

(出所) Frei Betto org., *Fome Zero : textos fundamentais*, Rio de Janeiro : Garamond, 2004, pp.58・66 をもとに筆者作成。

かった。したがって、食糧供給の役割を担ってきたのはすべて民間部門であり、富裕層であれ貧困層であれ、国民はみな民間による食糧供給システムに依存した消費者でしかなかったのである⁽⁸⁾。

そして、ブラジルでは十分な食糧を日々確保できずにいる国民が多く存在すると主張するルーラ政権は、飢餓ゼロ・プログラムの対象者を世界銀行の基準と同じ1日1米ドル未満で生活している人に設定した。この基準を2001年の全国家計調査をもとに計算すると、全国で約4370万人、1050万家族もが貧困状態で生活をしていることになる⁽⁹⁾。ブラジルの全人口が約1億7000万人であるため、この数字は実に全人口の4人に1人に相当する。また、このような人々は絶対数においても地域別割合においても北東部に集中している。

このような厳しい現実を前に政権に就いたルーラ政権であるが、マクロ経済安定のため経済政策に関してはカルドーゾ前政権の路線を踏襲せざるを得ない状況となった。したがって、飢餓ゼロ・プログラムは前政権との違いを明確に表す唯一の政策であり、社会政策重視を掲げる同政権の存立根拠となったといっても過言ではない。ルーラ政権は、同政策の実施機関として「食糧安全・飢餓撲滅特別省」(Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome)を新設している(同省は2004年1月の省庁改編で「社会支援省」と統合され「社会開発・飢餓撲滅省: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome」となった)。また、主に家族の代表者(女性)と市民団体の代表から構成される「地域実施委員会」(Comitê Gestor Local)という機関を各ムニシピオに設置し、対象家族の選定および補助金支給とその際に義務づけられている教育や保健医療などの活動の監理を行なわせている。

飢餓ゼロ・プログラムは、根幹となる「食糧カード・プログラム」(Programa Cartão Alimentação)に

識字や栄養に関する教育、零細農家への支援、学校給食の補助などの異なるプログラムをリンクさせて実施することにより、全国民の食糧および栄養の安全保障を実現しようとするものである(表4)。貧困層は同政策により単に日々の食料を確保できるだけでなく、教育、健康、所得などを向上させ、現状の生存維持生活をより全般的に改善できると期待される。この点が、ルーラ政権が「飢餓ゼロ・プログラムは飢餓への取り組みであると同時に、貧困を生み出す構造的要因に対する取り組みでもある」と強調する所以である。また、同政策では財源や配給する食糧および政策実施のための労働力を企業や市民団体、そして個人からの寄付と奉仕に大きく依拠しており、社会全体の政策への積極的な参加が一つの鍵となっている。

3. 家族支援プログラム(Programa Bolsa Família)⁽¹⁰⁾

より包括的な貧困削減政策

ルーラ政権は飢餓ゼロ・プログラムを実施した2003年の10月に、同政策をより発展させた「家族支援プログラム」の実施に踏み切った。家族支援プログラムは、「全国奨学金プログラム」、「食糧カード・プログラム」(飢餓ゼロ・プログラムの主要プログラム)、「食糧基金プログラム」(Bolsa Alimentação)、「ガス支援プログラム」(Auxílio Gás)という四つの所得移転プログラムを統合した政策である。

食糧基金プログラムは保健省が実施している政策で、6歳以下の子供をもち、月額家計所得が1人当たり90レアル以下の家族に対して、食糧購入の補助金として子供1人当たり毎月15レアルを支給するものである。対象となる子供の上限は3人で、最高45レアルの受給が可能である。また、ガス支援プログラムは鉱山エネルギー省が実施している政策で、月額家計所得が1人当たり最低賃金(2003年10月の時点で240レアル)の半分以下の家

表5 家族支援プログラムの地域別実施状況（2003年）

地 域	プログラム実施家族数	地域別割合(%)	貧困家族数	対貧困家族実施割合(%)
ブラジル全国	3,615,596	100.0	10,561,838	34.2
北 部	279,131	7.7	697,074	40.0
北 東 部	2,130,571	58.9	5,131,371	41.5
中 西 部	120,907	3.3	637,683	19.0
南 東 部	732,762	20.3	3,051,493	24.0
南 部	352,225	9.7	1,044,217	33.7

(出所)Frei Betto org., *Fome Zero : textos fundamentais*, Rio de Janeiro : Garamond, 2004, p.63 および Dedecca e Barbieri(<http://www.fomezero.gov.br/> - - 2003年9月2日)の *Fome Zero e pilotos para a política social*, 2003, p.8 をもとに筆者作成。

族に対して、2 カ月に1回 7.5 レアルをガスボンベ購入資金として支給するものである。

家族支援プログラムは、それまで個別に実施していた四つの異なる補助金政策の特色を残しながら、窓口を一本化した政策である。したがって、貧困家族に対して新規の補助金を支給するものではない。同政策では子供の有無に関係なく、月額家計所得が1人当たり 50 レアル未満の家族に毎月 50 レアルが支給される。ただし、0～15歳の子供がいる場合、子供1人当たり最低 15 レアルの補助金を3人分まで受給できるため、最高 95 レアルの受給が可能である。また、月額家計所得が1人当たり 50～100 レアルで 0～15歳の子供がいる家族は、子供1人当たり最低 15 レアルの補助金を3人分まで受給することができる。さらに、所得以外にも学歴、居住環境、公共サービスへのアクセスなどの貧困に関する社会指標が、選定基準として採用される場合がある。

同政策の対象となった家族には、子供の予防接種の手帳を保持すること、子供の学校での就学を証明すること、保健所に定期的に通うこと、補助金の支給を受けた際に栄養についての講義や識字教室、職業訓練などの活動に参加することなど、以前の政策に比べより多くの義務が課される。こ

れらの義務は、貧困家族の労働市場への統合や新たな収入源の獲得の可能性を高め、中長期的に家族の自立を促し、最終的には貧困撲滅のための構造的対策や生活状況の改善に寄与するものと考えられている。

家族支援プログラム以前は、貧困家族が情報不足や登録手続きの煩雑さなどの実務上の問題から、いくつかのプログラムの対象となる資格があるにも関わらず、対象から漏れるケースが多かった。しかし、同政策では四つの所得移転プログラムを統合して実施するため、情報提供および手続きやシステム自体の簡素化と効率化が可能となった。また、今まで個別に配布されていた各プログラム専用カードも一つのカードに統一された。したがって、真に支援を必要としている貧困家族が以前のように対象から漏れるといった問題は発生しにくくなり、貧困家族が受給する補助金総額の増加が可能となる。家族支援プログラムにより政府が支給する補助金の総額は増加するであろうが、政策実施コストの削減も期待でき、総体的にはより効果的な公的資金の活用が実現されと考えられている。

家族支援プログラムは実施からあまり時間が経っていないため、現時点でその成否や効果について

て判断を下すことはできない。しかし、現在までの実施状況をまとめた表5から、実施後わずか3カ月あまりで3分の1の貧困家族が恩恵を受けるとともに、ブラジルの深刻な貧困問題の一つである地域間格差を是正するかたちで行なわれていることがわかる。

3 社会政策における ターゲティングと包含化

本稿で取り上げた全国奨学金プログラム、飢餓ゼロ・プログラム、家族支援プログラムという三つの社会政策の変化は、連邦政府の社会政策が個別セクターに焦点を絞ったものから、より包括的なものへと方向転換してきたことを表している。そして、この変化は社会政策において実施対象をターゲティング(*focalização*)すべきか、それともより包含化(*universalização*)すべきかという議論をもとにした変化だといえる。

ブラジルの連邦政府の社会政策は、全国民を対象とした最低賃金の保障に代表されるように、初めは普遍的な権利である社会権をすべての国民が行使できるよう政府が介入するという、より多くの国民を包含する傾向にあった。しかし、国民の間の貧富の格差が一向に改善されない現実を前に、その後、より貧困な人々に対象を絞るべきだとの主張がなされるようになった。この主張は、限られた政府の資金を有効に活用するためには、権利を満たすことができずにいる貧困層を社会政策の対象者として優先的に選ぶ必要があるという考えに基づいている⁽¹¹⁾。そして1990年代半ばから、所得を基準として、初等教育の改善という対象者を絞った全国奨学金プログラムのようなターゲティング重視の社会政策が行なわれるようになった。

しかし、ターゲティングの要素の強い政策では、

誰をターゲットとするのかという問題とともに、対象者の選定のための調査やその後のモニタリングなどのコストが非常に高くなるという問題が発生した。また、分野を特定することにより対象者を限定する政策は、多様である貧困問題の解決につながりにくいため、多面的なアプローチにより対象者を拡大する必要性が指摘されるようになった。

そして、これらの議論をふまえた上で、ターゲティングと包含化の双方の利点を取り入れるかたちで飢餓ゼロ・プログラムが実施された。同政策の主要目的は貧困層の食糧安全保障の確保であるが、貧困問題の根本的な解決のために異なるプログラムをリンクさせている。また、コスト削減による公的資金の有効活用のため、多くの時間と費用を要するターゲティングの調査は行なわず、対象家族の選定およびプログラムの監理という重要な責務を市民社会の代表からなる地域実施委員会に委ねている。つまり、飢餓ゼロ・プログラムは「食糧に関する権利」を行使できずにいる貧困層を主要なターゲットとしながらも、市民社会の政策への参加のもと、異なるプログラムをリンクさせることによって、より多くの国民の社会権の保障を試みた政策なのである。そして、飢餓ゼロ・プログラムがもつターゲティングと包含化の特徴を、異なる社会政策の統合というより包括的なかたちで発展させたのが家族支援プログラムだといえる。

貧困削減のための社会政策は、一つにはどのように貧困を削減できるか、もう一つにはどのように貧困から脱することができるかという二つに大別できるという考えがある⁽¹²⁾。そして、前者に対してはターゲティングが、後者に対しては包含化を目指す政策が有効であり、貧困削減のための社会政策はこれら二つを組み合わせるべきだとされる。つまり、短期的にはターゲティン

グによってより貧困な層の貧困削減を目指し、長期的には包含化によってより多くの貧困層の自立を目指すというものである。

近年のブラジルの連邦政府による社会政策は、ターゲティングが包含化かという二者択一的な考え方ではなく、ターゲティングに基礎を置きながらも包含化の要素を取り入れ、より包括的に実施することで多様な貧困問題の改善を目指す方向に変化してきたといえる。この流れには、グローバル化の進展とともに途上国でも主張されるようになった、社会的統合の実現のため貧困層の市民権(citizenship)を重視する社会的排除(social exclusion)の概念が影響を与えているといえる⁽¹³⁾。そして現在、このような考え方に則り、社会政策を重視するルーラ労働者党政権の看板政策として、連邦レベルとしては過去に例がない規模で貧困削減の試みが行なわれているのである。

おわりに

社会政策とは、資本主義的發展のなかで生じる貧富の格差を是正するために実施され、貧富の格差に起因する社会の構成員間の不満を緩和し、社会の諸制度がうまく機能することを助けるものといえよう。また、社会政策には人的資本を増加させる機能があり、人的資本の増加は経済成長がもつ貧困削減効果を高めると考えられるため、ブラジルのように所得格差が大きく、経済成長がもつ貧困削減効果が低い国では、社会政策の重要性は非常に高い。

しかし、ブラジルで長年にわたり深刻な問題でありつづけてきた貧困の削減が、連邦レベルで本格的に取り組まなければならない課題として国民の間で認識されるようになったのは、民主主義の定着と経済の安定化が達成された1990年代に入っ

てからだといえよう。特にカルドゾ政権期の90年代後半から、教育や保健医療などのセクター別の社会政策が全土で実施されるようになった。そして、政府、民間企業、市民社会といった各セクターが協力できるような参加型民主主義システムの形成を特徴とするカルドゾ政権のセクター別社会政策⁽¹⁴⁾、ルーラ労働者党政権に引き継がれ、飢餓ゼロ・プログラムや家族支援プログラムというより包括的な社会政策へと発展してきたといえる。

しかし、ルーラ労働者党政権の社会政策は資金のばらまきの側面を有すること、資金や労働力を企業や市民団体および個人の参加に大きく依存していること、実施能力に疑問の残る市民組織に政策実施をかなり委任していること、異なる社会政策を統合しているが故にその構造が非常に複雑であること、政策が労働者党の支持基盤拡大に利用されている可能性があることなど、政策の持続可能性や有効性にいくつかの重大な問題点が残る。カルドゾ政権以後、市民の参加に基づいた包括的社会政策の重要性が強調されてきているが、依然として克服しなければならない課題が山積している。

さらにこれらの政策自体の問題に加え、任期半ばに入り、ルーラ労働者党政権に関する政治スキャンダルや経済政策への批判が噴出し、同政権の求心力や実行力を疑問視する声が高まった。社会政策重視を掲げるルーラ労働者党政権が、今後、ブラジルの貧困削減を実現するためには、社会政策自体の実現可能性や実効性といった問題とともに、政権基盤をゆるがすさまざまな政治的・経済的問題を克服していかなければならないといえる。

注

- (1) 現在のブラジルの教育問題については、近田亮平「ブラジルの教育普及の現状および全国奨学金プログラム(Programa Nacional do Bolsa Escola)」(米村明夫編「貧困と教育 -- メキシコとブラジル」アジア経済研究所, 2003年)115・143ページを参照。
- (2) 全国奨学金プログラムの内容に関しては、教育省ホームページ内の全国奨学金プログラムのサイト(<http://www.mec.gov.br/bolsaescola/>); Ministério da Educação, *Relatório de evolução da implantação do planejamento estratégico 2002/2003 do PNBE*, 2002.(http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/resultado/relatorio_de_evolucao.pdf -- 2003年2月5日)等を参考とした。
- (3) ブラジル中央銀行による2001年の対ドル年間平均為替レートは1.00米ドル = 2.35レアル。
- (4) IBGE, *Censo demográfico 2000 : características da população e dos domicílios, resultados do universo*, Rio de Janeiro : IBGE, 2001.
- (5) 飢餓ゼロ・プログラムの内容に関しては、大統領府ホームページ内の飢餓ゼロ・プログラムのサイト(<http://www.fomezero.gov.br/>); Frei Betto org., *Fome Zero : textos fundamentais*, Rio de Janeiro : Garamond, 2004等を参考にした。
- (6) Luiz Inácio Lula da Silva e José Alberto de Camargo coords, *Projeto Fome Zero : uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*, 2001, p.9.(<http://www.icidadania.org.br/> -- 2003年7月14日)
- (7) もちろん、富裕層はより質の高い民間機関においてこれらの権利を満たすことができ、その格差が非常に大きいという問題があることも指摘しなければならない。
- (8) Walter Belik e Mauro Del Grossi, *O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil*, 2003, p.5.(<http://www.fomezero.gov.br/> -- 2003年9月2日)の「Publicações」。
- (9) Claudio Salvadori Dedecca e Carolina Veríssimo Barbieri, *Fome Zero e pilotos para a política social*, 2003, p.8.(<http://www.fomezero.gov.br/> -- 2003年9月2日)の「Publicações」。
- (10) 家族支援プログラムの内容に関しては、大統領府ホームページ内の家族支援プログラムのサイト(<http://www.fomezero.gov.br/>); Presidência da República Federativa do Brasil, *Bolsa Família : a evolução dos programas de complementação de renda no Brasil*, n.d.(http://www.fomezero.gov.br/download/Cartilha_Do_Programa_Bolsa_Familia.pdf -- 2003年12月20日)等を参考にした。
- (11) Belik e Grossi, *O Programa Fome Zero...*, pp.6・8.
- (12) Belik e Grossi, *O Programa Fome Zero...*, pp.7・8.
- (13) Gerry Rodgers, Charles Gore & Jose B. Figueiredo, *Social Exclusion : Rhetoric, Reality, Responses*, Geneva : International Institute for Labour Studies, 1995.
- (14) 堀坂浩太郎編著『ブラジル新時代 -- 変革の軌跡と労働者党政権の挑戦』勁草書房, 2004年。

(こんた・りょうへい / 新領域研究センター研究員)